

分类号_____

密级_____

U D C_____

编号_____

厦 门 大 学

博 士 后 研 究 工 作 报 告

政府间财政关系之宪法比较研究

周 刚 志

工作完成日期 2006 年 2 月—2009 年 6 月

报告提交日期 2009 年 6 月

厦 门 大 学

2009 年 6 月

政府间财政关系之宪法比较研究

On Intergovernmental Fiscal Relationship in the Viewpoint of Comparative Constitution

博 士 后 姓 名 周刚志

流动站（一级学科）名称 法学

专 业（二级学科）名称 经济法

合 作 导 师 廖益新

研究工作起始时间 2006 年 2 月

研究工作期满时间 2009 年 6 月

厦 门 大 学

2009 年 6 月

厦门大学博士后研究工作报告著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用博士后研究工作报告的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交该报告的纸质版和电子版，有权将该报告用于非赢利目的的少量复制并允许该报告进入学校图书馆被查阅，有权将该报告的内容编入有关数据库进行检索，有权将博士后研究工作报告的标题和摘要汇编出版。保密的博士后研究工作报告在解密后适用本规定。

本研究报告属于： 1、保密（ ）， 2、不保密（ ☒ ）

纸本在 年解密后适用本授权书；

电子版在 年解密后适用本授权书。

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期： 年 月 日

导师签名：

日期： 年 月 日

内 容 摘 要

一个国家内部各级政府之间的财政关系，即“政府间财政关系”，它作为影响经济发展、政治稳定、社会公平的重要制度，主要涉及到政府间事权划分、财权配置与权限争议的处理，需要从宪法学的视角予以深入研究。论文共分六个部分。

第一章“多学科视野下的政府间财政关系”。“政府间财政关系”至少是政治学、财政学与宪法学这三大学科共同的研究对象。其中，政治学中的政府体制理论，它主要说明现代国家政府间分权的政治原理；财政学中的财政分权理论，它主要阐述现代国家财政分权的经济规律；宪法学中的国家结构形式理论，它主要阐明现代国家政府间分权的制度模式及其宪政内涵。

第二章“宪法释义学视野下的政府间财政关系”。由于目前中国宪法释义学存在着“释宪法文本匮乏”、“释宪方法缺失”、“释宪功能不明”等问题，难以对政府间财政关系问题进行宪法释义学的深入研究。故而，论文拟借鉴“部门宪法释义学”的研究思路，以“合宪性解释”为基本方法，综合运用“历史分析法”、“经济分析法”、“社会分析法”、“规范分析法”和“比较分析法”，在比较研究“单一制”与“联邦制”国家财政分权体制的基础上，对中国财政分权体制进行宪法研究，并力图提出优化中国财政分权体制与整体税制的构想。

第三章“单一制模式下的政府间财政关系”。论文主要以英国和法国作为单一制国家的典型代表，从“历史沿革”、“宪政内涵”两个角度比较分析这两个国家的政府间财政关系。

第四章“联邦制模式下的政府间财政关系”，论文主要以美国和德国作为联邦制国家的典型代表，从“历史沿革”、“宪政内涵”两个角度比较分析这两个国家的政府间财政关系。

第五章，“中国政府间财政关系之宪政内涵”。论文主要研究了中国政府间财政关系的“历史沿革”与“制度模式”，并对其中存在的主要风险，即“地方负债”及其消极后果进行分析。

第六章，“中国政府间财政关系之宪政改造”。在前文分析的基础上，论文简要地分析了当前中国政府目前正在推行的“政策调整方案”、“体制调整方案”，与中国学界所提出的制度改革方案，并对“中央—省—市—县—乡镇”等四级政府的事权与财权配置，以及它们之间的财力调整机制、财政纠纷解决机制进行前瞻性的理论分析。

关键词：政府间财政关系 宪法 单一制 联邦制

目 次

引言	1
1 多学科视野下的政府间财政关系	3
1.1 政治学中的政府体制理论	3
1.1.1 西方政治学中的联邦主义理论	3
1.1.2 中国古代的政制理论	6
1.1.3 中国当代的政府体制研究	8
1.2 财政学中的财政分权理论	10
1.2.1 西方经济学中的财政分权理论	10
1.2.2 中国财政学中的财政分权理论	15
1.3 宪法学中的国家结构形式理论	19
1.3.1 中国宪法学者对于单一制与联邦制概念内涵之研究	20
1.3.2 中国宪法学者对于单一制与联邦制孰优孰劣之争论	22
1.3.3 当代中国国家结构形式之宪法研究的最新发展	23
1.4 本章小结	24
2 宪法释义学视野下的政府间财政关系	25
2.1 中国宪法释义学的“明希豪森困境”	25
2.1.1 释宪文本匮乏	26
2.1.2 释宪方法缺失	27
2.1.3 释宪功能不明	28
2.2 部门宪法释义学的研究方法	29
2.2.1 部门宪法释义学之缘起	29
2.2.2 部门宪法释义学的方法论原理	31
2.2.3 部门宪法释义学之基本思路	33
2.3 本文的具体研究方法	34
2.3.1 历史研究法	35
2.3.2 经济分析法	36
2.3.3 社会分析法	36
2.3.4 规范分析法	37
2.3.5 比较分析法	38
2.4 本文的研究意义	38
2.4.1 本文的研究范围	38
2.4.2 本文的研究价值	39
2.5 本章小结	39
3 单一制模式下的政府间财政关系	41
3.1 英国的政府间财政关系	41
3.1.1 英国政府间财政关系的历史沿革	41
3.1.2 英国政府间财政关系的宪政内涵	46

3.2 法国的政府间财政关系	49
3.2.1 法国政府间财政关系的历史沿革	49
3.2.2 法国政府间财政关系的宪政内涵	53
3.3 本章小结	57
4 联邦制模式下的政府间财政关系	59
4.1 美国的政府间财政关系	59
4.1.1 美国政府间财政关系的历史沿革	59
4.1.2 美国政府间财政关系的宪政内涵	65
4.2 德国的政府间财政关系	72
4.2.1 德国政府间财政关系的历史沿革	72
4.2.2 德国政府间财政关系的宪政内涵	77
4.3 本章小结	83
5 中国政府间财政关系的宪政内涵	84
5.1 中国政府间财政关系的历史沿革	84
5.1.1 中国政府层级构架的宪法变迁	84
5.1.2 中国政府间财政分权的宪法变迁	90
5.2 中国政府间财政关系的制度模式	96
5.2.1 地方负债：中国政府间财政关系的首要问题	97
5.2.2 权力失衡：我国政府间财政关系的主要症结	99
5.2.2 权力失控：中国政府间财政关系的主要风险	106
5.3 本章小结	110
6 中国政府间财政关系的宪政改造	111
6.1 中国财政体制改革之诸种方案	111
6.1.1 中国政府调整政府间财政关系的改革方案	111
6.1.2 中国学界提出的政府间财政关系改革方案	116
6.1.3 中国政府间财政关系调整的现实障碍	120
6.2 中国政府层级之宪政构造	123
6.2.1 中央政府及其权力配置	124
6.2.2 省级政府及其权力配置	127
6.2.3 市县政府及其权力配置	129
6.2.4 乡镇政府及其权力配置	131
6.3 中国政府间财政关系之调整	133
6.3.1 中国政府间财政能力之调整	134
6.3.2 中国政府间财政纠纷之调处	136
6.4 本章小结	137
参考文献	139
致谢	147
博士后期间发表的学术论文、专著	148
个人简历及通讯方式	150

Abstract

The intergovernmental fiscal relationship in a country is related to economic development, political stability, and social justice, and it involves responsibilities division, financial rights allocation and authority dispute resolution within governments. So it should be studied in the viewpoint of Constitution. The paper consists of six chapters.

Chapter one: the intergovernmental fiscal relationship from multidisciplinary perspective. “The intergovernmental fiscal relationship” is a research object of politics, public finance and constitutional jurisprudence. For example, the theory of government system in politics explain political principle about responsibilities division, the theory of financial rights allocation in public finance explain the rules of decentralization of power, and the theory of national structure in constitutional jurisprudence explain the constitutional content of the intergovernmental fiscal relationship.

Chapter two: the intergovernmental fiscal relationship in the viewpoint of constitutional dogmatics. Scarcity of text, lack of methods, and unclear function of Constitutional Interpretation, these three factors hinder the progress of constitutional dogmatics’ development. So the author uses the methods of historical analysis, economic analysis, social analysis, normative analysis and comparative analysis, which based on branch constitution research thought and referring to constitutional interpretation, study the intergovernmental fiscal relationship of the Unitary System, the Federal System and the Chinese Constitution.

Chapter three: the intergovernmental fiscal relationship in unitary system. The United Kingdom and the France are typical models of the unitary system; this paper analyzes the historical evolution and the constitutional content of their intergovernmental fiscal relationship.

Chapter four: the intergovernmental fiscal relationship in federal system. The United States and the German are typical models of the federal system; this paper analyzes the historical evolution and the constitutional content of their intergovernmental fiscal relationship.

Chapter five: the constitutional content of the intergovernmental fiscal relationship in China. The paper advances and expounds the historical evolution and the constitutional content of the intergovernmental fiscal relationship in China, whose main risk is local government’s liabilities.

Chapter six: the constitutional reform of the intergovernmental fiscal relationship in China. The paper analyzes the Central Government’s plans of policy adjustment and system adjustment for local government’s liabilities, and the scheme of system adjustment that scholars advanced. At last the paper advances and expounds the scheme of responsibilities division, financial rights allocation and authority dispute resolution within governments, which include the central government, the provincial government, city and county governments, and township government in China.

Keywords: the intergovernmental fiscal relationship, Constitution, the unitary system,
the federal system

厦门大学博硕士论文摘要库

引言

“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织？”^①美国“宪法之父”汉密尔顿 1787 年 10 月 21 日为《独立日报》撰文中所提出来的这个问题，其实也一直在深深困扰着中国人民。自从春秋战国时期郡县制形成以来，中国的政治、知识精英们在中央与地方关系问题上就没有停止过争论。在这近三千年的历史长河中，各种思想相互交锋，留下了许多颇有价值的话题。譬如，“郡县制”与“封建制”之争、乃是秦汉时期、甚至一直持续到明清时期仍然是当时政治家们争论不休的问题；而唐宋以后，所谓“内重外轻”与“外重内轻”的问题也一直在困扰着历代君主。从封建帝制被废除以后迄今，中央与地方的分权体制作为影响经济发展、政治稳定、社会公平的重要制度，依然是各门社会科学研究的重要领域。

美国学者阿伦特曾言：“战争与革命决定了 20 世纪的基本面貌。……直到今天，它仍然是现代政治中的两个核心问题。”^②在刚刚过去的一百年中，我们这个国家既经历过军阀割据、国力涣弱，国家权力中枢无力应对内外危机的苦难经历，也曾经发生过中央政府高度集权、盲目冒进而致使经济濒于崩溃的惨痛事例。历史告诉我们，没有一个强而有力的中央政府，国家与民族的利益就无法得到保全；而国家权力的过度集中，不仅会阻滞国民经济的发展，更可能会造成经济社会资源的浪费，甚至酿成饿殍遍地的人间惨剧。因而，政府间财政分权的问题就不仅仅只是涉及国家财富在各级政府之间的简单分配，而是关系到国家富强与人民福祉的“国之大事”甚至“存亡之道”。站在 21 世纪的门槛上纵览当今中国的财经形势，我们这个古老的东方大国既累积了近两万亿美元的外汇储备，致使中央政府承受着美元贬值的巨大压力；又存在县乡财政负债过万亿的巨大隐忧，迫使许多地方基层政府怀着“等米下锅”的急迫心情应对众多地方事务支出的财政缺口。在此情势下，虽然笔者并不赞同王绍光先生之近乎武断的观点——“中央政府符合善良假设，地方政府符合邪恶假设”、“中央政府符合自觉性假设，地方政府符合盲目性假设”；^③但是现今财政问题的出路，却并非中央政府对地方“放权让利”之简单方案可以解决，因为我国已经有过多次“一放就乱、一收就死”的“周期循环”。上世纪 90 年代中国确立了“建设社会主义市场经济”之经济体制改革目标、“建设社会主义公共财政”之财政体制改革目标后，政府间财政关系的理论研究似乎找到了一个“突破口”，西方财政联邦主义理论亦被我国经济学界接受并迅速加以适用。然而，诚如西方经济学家皮吉·B. 穆斯格雷夫所言：“在一国之内及在国与国之间，决定政治边界的主要因素，并不是提高财政效率的考虑，而是政治与历史的力量。”^④经济学家们在分析与探讨国家的财政分权体制之时，主要是从经济学理论的角度思考其制度安排与设置是否符合“效率”原则，他们所阐发的“财政联邦主义”原理确实对我国的财政分权实践有所启益。但是，国家的政治决策者在设计国家分权体制之时则必须考虑国家的政治现实，因为分权体制不仅仅牵涉到经济效率之高下，更是维系着社会之稳定与国家之安危；更何况分权体制之形成与变革的过程，实际上是一个诸种政治力量相互竞争的博弈过程，政治家们对政治实力的权衡与政治利益的考虑可能会超过对经济效

^① [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著，程逢如等译：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版，第 3 页。

^② Hannah Arendt: *On Revolution*, Harmondsworth: Penguin, 1973.P1.

^③ 王绍光、胡鞍钢著：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社 1993 年版，第 98 页。

^④ 转引自许正中等：《财政分权：理论基础与实践》，社会科学文献出版社 2002 年版，第 20 页。

率的关注。正因为如此，政府间财政分权问题就不应该仅仅是财政学界研究的专门领域，而是需要各个学科共同攻关，尤其是需要宪法学者的关注。

厦门大学博士论文摘要库

1 多学科视野下的政府间财政关系

自从 19 世纪现代学科制度在欧美大学中形成以后，虽然历经了诸如“年鉴学派”等学者的猛烈抨击，各学科专业之间的区隔或藩篱却并未因此而被打破。在知识社会学学者看来，学科的划分其实不过是学术制度运作的结果，沃勒斯坦（又译为“华勒斯坦”）即明确指出：“在 19 世纪的后半部（约在 1850—1914 年），有三种主要方法把这些学科制度化：大学以这些学科名称设立学系（或至少设立教授职位），成立国家学者机构（后来更成立国际学者机构），图书馆亦开始以这些学科作为书籍分类的系统。”^①“我们知道自从全世界的大学中有各种学院的系科以来，就存在各种学科、这些学科的毕业学位以及这些学科的全局性和国际性的学者联合会。这就是说我们政治性的知道不同的学科存在。它们建立了拥有界限、结构和人员的组织以保护其共同利益并确保它们的发展。”^②

尽管学科划分已经受到强烈质疑，其存在的基础即专业划分却是以社会职业的分工为依据，在当今时代仍然有其存在的必要性。但是，由于各学科在研究范围上交叉融合、研究方法上取长补短乃至研究理念上相互共享，保持各学科之间的交流与对话仍然是具有重要的价值。“政府间财政关系”这个课题乃是一个非常典型的“学科交叉领域”，它主要涉及到政府间事权划分、财权配置与权限争议的处理，至少是政治学、财政学与宪法学这三大学科共同的研究对象。^③这三大学科的理论中，尤其与政府间财政关系问题相关紧密的当属三种研究领域，它们分别是：政治学中的政府体制理论，它主要说明现代国家政府间分权的政治原理；财政学中的财政分权理论，它主要分析现代国家财政分权的经济原理；宪法学中的国家结构形式理论，它主要阐明现代国家政府间分权的制度模式；兹于后文分述之。

1. 1 政治学中的政府体制理论

政府体制问题，尤其是不同层级政府间的分权问题是政治学研究的重要领域。但是，由于历史传统等方面的差异，中国与西方的政府体制理论也有所不同。就笔者所收集到的资料而论，在西方政治学当中，对于政府间分权关系作出了深入分析且具有较大影响的理论当推联邦主义理论。

1. 1. 1 西方政治学中的联邦主义理论

现代西方政治学源自古希腊时期苏格拉底、柏拉图与亚里士多德所创立的古典政治哲学，他们都认为人类社会最完美形式是 polis，即希腊的城邦国家。施特劳斯认为：“古典政治哲学家之所以关心的是城邦，原因并不是他们不了解其他形式的一般社会以及其他形式的特殊的政治社会。他们了解部落（民族），也知道波斯帝国之类的结构。他们主要关心城邦是因为他们偏爱城邦，而不喜欢其他形式的政治社会。这种偏爱的理由可能是这样的：部落不能达到高度文明，而

^① [美] 华勒斯坦等著，刘健芝等编译：《学科·知识·权力》，三联书店、牛津大学出版社 1999 年版，第 213—214 页。

^② [美] 伊曼纽尔·沃勒斯坦著，黄光耀、洪霞翻译：《沃勒斯坦精粹》，南京大学出版社 2003 年版，第 165 页。

^③ 本文在此讨论的“政府间财政关系”，主要是一个主权国家内部中央政府与地方政府之间、各级地方政府之间的财政关系，而不包括“主权国家之间的政府间财政关系”、“互不隶属的地方政府之间的财政关系”。

大规模的社会又不可能是自由的社会。”^①不管是出于何种原因，从古希腊时期发源的西方政治学理论，其一贯的风格是始终将研究的兴趣点放在政体理论之上，对民主政体、共和政体以及君主政体等问题的研究充斥于西方政治学的经典文献之中，而府际分权及地方治理的问题则较少被提及。就笔者所找到的资料来看，近代法国思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一书首次完整地论述了联邦制共和国的优越性。孟德斯鸠认为：“一个共和国，如果小的话，则亡于外力；如果大的话，则亡于内部的邪恶。…要是人类没有创造出一种政制，既具有共和政体的内在优点，又具有君主政体的对外力量的话，则很可能，人类早已被迫永远生活在单人统治的政体之下了。我说的这种政制就是联邦共和国。”“联邦共和国能够抗拒外力，保持它的威势，而国内也不至于腐败：这种社会的形式，能够防止一切弊害。”^②当然，西方世界也有不少哲学家、神学家和政治理论家认为，联邦制思想乃是西方的政治文化传统，根植于《圣经》之中。譬如：西方学者伊拉扎认为，迄今为止人类历史上有过三次重要的联邦制实验，《圣经》中所描述的 3000 年前希伯来人的部落联盟是首次联邦制实验，700 年前瑞士联邦是第二次联邦制实验，200 年前美利坚合众国是第三次联邦制实验。^③孟德斯鸠的理论究竟对美国制宪精英有多大的影响，我们今天不得而知。但是可以肯定的是，美国 1787 年宪法作为世界历史上第一部成文宪法典，它的制定与成功对于联邦主义理论的传播起到了至关重要的作用。正是在美国联邦宪法的巨大影响下，联邦主义的理论研究在当代西方世界备受关注——“联邦主义作为一种政治力量正重新显现，原因在于它很好的满足了这样一个原则，即没有简单的大多数或极少数，只是所有的大多数是由不同的人数组成的，其必然结果是少数人的权利原则，即不仅保护了少数人保护自己的可能性，而且还迫使大多数人结合起来，而不是人为地造成单一结构。它通过强调对政体经双方同意而产生的基础以及在建立和维护民主共和国中强调自由的重要性来满足这些原则。在这个愈益复杂、相互依存度更大的世界里，一个国家的人民与其他民族，不管喜欢与否，必须共同生活在一起，甚至至于民众们渴望共同生活在一起，因此这两个原则就变得尤为重要了。因此，全球范围的各国人民和各个国家在民主的框架内针对政治的整合问题寻求联邦制的解决办法就不足为奇了。”^④不同的国家因为其不同的政治传统，其地方制度与府际关系会呈现出各自不同的特色。但是，一种成熟的政治制度必须兼顾国家权威与地方自主等各方利益，平衡国家整体与特定区域之间利益矛盾、协调各区域人民之间的利益关系，从而契合“联邦主义”的精神意旨。笔者以为，此即“联邦主义”之所以在当今时代受到如此众多关注的原因所在。

根据丹尼尔·J·伊拉扎的介绍，“联邦主义”的术语在 16 世纪被用于神学与神学政治，在 18 世纪成为严格的政治术语。“联邦主义这个术语是政治科学经典术语的一部分。就其本身而言，它遭受了所有其他经典术语一样的困境，也就是说，在历史进程中，术语的使用在相当长的时间里不断发生着变化，使得作出明确的定义的可能性不断减少，对于在其心中认为这样的定义是极其重要的人而言，这样的术语不再令他们满意。”“联邦主义”的“最为简单而可能的定义是自治加上共享治理。这样定义的联邦主义包含一个可能是永久特性的合同关系，它：（1）规定权力分享；（2）缩减主权问题；（3）补充但并不寻求取代或减少他们

^① [美] 列奥·斯特劳斯、约瑟夫·克罗伯西主编，李天然译：《政治哲学史》，河北人民出版社 1998 年版，第 6 页。

^② [法] 孟德斯鸠著，张雁深译：《论法的精神》，商务印书馆 1959 年版，第 154 页，第 155 页。

^③ [以色列] 丹尼尔·J. 伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海三联书店 2004 年版，第 2—3 页。

^④ [以色列] 丹尼尔·J. 伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海三联书店 2004 年版，第 2 页。

赖以生存的过去的组织联系。”^① 笔者认为，不论学者们对于“联邦主义”概念作何界定，联邦主义理论之所以可以成为西方学者探究政府间关系（包括政府间财政关系）的重要理论，是因为它比较深刻地揭示了政府间分权体制的内在原理：

第一，联邦主义理论较好地诠释了大共和国存在的正当性。法国思想家卢梭曾经提出：“如果在不同的国家里，最高行政官的人数应该与公民的数目成反比；那末，一般说来，民主政府就适宜于小国，贵族政府就适宜于中等国家，而君王政府则适宜于大国。”^②现代商品经济的发展要求超越各地区狭隘的地方保护主义，从而使大共和国成为更多政治民族的理想选择；但是大共和国地域辽阔而人民众多、难以实行直接民主制，必然导致中央政府与人民之间的区隔及距离，如何避免政府滥用权力甚至独裁专制，遂成为困扰西方思想界的难题，卢梭正是由此而主张“小国寡民”的直接民主制。联邦主义理论兼顾了大国权威与区域自治，既适应了现代商品经济发展的需要，又保障了地区民众的民主权利，因而较好地诠释了大共和国存在的正当性。

第二，联邦主义理论具有广泛的适用性。在立宪主义理论的政治学视角之下，联邦主义往往是一柄“双刃剑”，要求政治决策者既要顾及地方政府的独立与自主地位，又要注重确立中央政府的权威与效能。正因为这样，“联邦主义”概念本身都可能会成为集权论者与分权论者的争夺对象——以美国为例，美国的州权主义者往往被称为“反联邦党人”，但是他们自己却认为：“这一名称对他们来说，既不得当，又不公道，而且他们也很少用这个名称来称呼自己。反联邦党人常常主张，他们才是真正的联邦主义者。他们中有些人认为，他们的名字已经被人盗用，当他们反应过来的时候，盗用者拒绝把联邦党人的名字还给他们。”^③显然，“反联邦党人”之所以这么认为，是因为在他们看来，真正的联邦主义意味着州的主权优先，联邦主义所强调的是各州的权力而不是联邦政府的权力。可见，“联邦主义”这个政治学的“经典术语”其含义本身就具有一定的模糊性，而且正是这种模糊性增强了其被认可的程度，使其成为一个超越于“联邦制”与“单一制”之特定政治体制概念之上、具有普适性的理论概念。故而，伊拉扎提出：“使用联邦主义原则并不必然地意味着建立传统意义上的现代联邦制国家的联邦制制度。联邦主义的本质并不能够在一整套特定的制度中得以发现，而是在政治生活的参与者的特定关系的制度化中才能得以发现。因此，联邦主义是为政治机构和政治权力提供许多选择的一种现象。只要建立适当的关系，就可以建立制定各种各样的与联邦制相一致的政治结构。”^④

第三，联邦主义理论具有很大的包容性。正是因为联邦主义概念的普适性，它被许多西方学者用来分析各国的政府体制模式，譬如，英国虽然是单一制国家，其地方体制却非常注重维持苏格兰、威尔士与北爱尔兰地区的区域文化特色，政治学者称之为“社会联邦主义”；^⑤而在德国的联邦体制中，州政府而不是州议会派出官员组成联邦参议院对于联邦事务决策具有强大的影响，此亦被称为“行政联邦主义”。^⑥与此不同，在美国的联邦体制中，联邦最高法院行使违宪审查权对

^① [以色列] 丹尼尔·J. 伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海三联书店 2004 年版，第 19 页，第 15 页。

^② [法] 卢梭著，何兆武译：《社会契约论》，商务印书馆 2003 年第 3 版，第 83 页。

^③ [美] 赫伯特·J. 斯托林著，汪庆华译：《反联邦党人赞成什么？——宪法反对者的政治思想》，北京大学出版社 2006 年版，第 13 页。

^④ [以色列] 丹尼尔·J. 伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海三联书店 2004 年版，第 14—15 页。

^⑤ 参见第三章第一节“英国的政府间财政关系”部分内容。

^⑥ 参见第四章第二节“德国的政府间财政关系”部分内容。

于平衡州与联邦的权力起到了至关重要的作用，因深具宪政特征而被称为“宪政联邦主义”；^①前苏联的联邦体制则是革命导师列宁之民族自决权理论与单一制构想协调的产物，故而笔者将其概括为“民族联邦主义”。^②

当然，自20世纪30年代后，西方国家有不少公共管理学学者倾向于使用“政府间关系”概念而不是“联邦主义”，甚至有人主张放弃“联邦主义”概念。^③这不仅是因为后者在概念内涵上具有很大的歧义，更因为“政府间关系”所涵盖的范围还包括互不隶属的两个或者多个政府之间的关系，譬如主权国家的中央政府之间的关系，而不仅仅是指代纵向分权的府际关系。尽管如此，理解联邦主义理论仍然是把握西方政府间分权理论观点的关键所在。

1. 1. 2 中国古代的政制理论

任何学说观点的产生，其实都不外是人们对于现实世界思考的结果。因而，现实政治制度之存在与运作的现状及其所提出的问题，就制约着特定时代之思想家们的致思路径。政府间分权理论的产生，客观上是以政治实践中府际分权体制的存在或者存在之需要作为前提。因此，在“小国寡民”的城邦国家（如古希腊），或者是在“分邦建国”的古典封建时期（如中世纪时期的欧洲），由于没有大国疆域或者事务管理的需要，都不会催生出成熟形态的政府间分权理论。^④府际分权关系问题在历史上很长时间阶段之内未能进入政体理论的视野，或许这也是主要原因之一。与西方社会的不同之处在于，中国社会在春秋战国时期就发生了重大的变动，君主专制制度与郡县制逐渐形成，并在秦汉之后终成定局。然而，秦代以后，地方治理究竟是采用封建制还是郡县制的争议却并未消除——汉高祖刘邦以同姓王取代异姓王，不期引发文帝时期的“七国之乱”；晋代欲吸取曹魏政权短期灭亡的教训，以郡置宗室王，又引发“八王之乱”。唐朝虽盛极一时，却最终毁于“藩镇割据”；宋代统治者极力强化中央集权、削弱地方权力，虽然解了“内忧”，却致使“郡县空虚，而本末俱弱”（南宋陈亮语），最终亡于“外患”。元朝以少数民族入主中原，其开创的行省制度之先例为后世所仿效，终究败于农民起义军之手。明清时期君主专制制度进一步增强，却无法摆脱封建社会“一治一乱”的“历史周期律”，均是在“内忧外患”双重压力下覆亡。具体而言，中国古代思想家们对于政制理论的探讨，主要有如下几个特点：

第一，政制争论的社会背景均是传统的小农经济社会。中西政治学者对于政制的讨论，具有迥然各异的社会背景：西方早期的城邦国家以奴隶制为基础，衍生出发达的古代城邦民主；西方中世纪时期以采邑制为基础，以体现贵族民主的

^① 宪政联邦主义是我国政治学者刘海波先生在研究美国联邦制的过程中提出的一个概念。他认为：“尽管在英语中的Federalism同Constitutional Federalism可能意义相差不大，但显然只有宪政联邦主义这个汉语名词才能更好地同奥斯特罗姆的Federalism对应。我们甚至可以说反宪政的联邦主义……”在刘海波先生看来，“宪政政体是更一般性的概念，宪政联邦主义可以是宪政政体的一种特殊形式”；宪政联邦主义的优越性主要表现在它可以对政治权力的制约与平衡以保证政府守法，对公民需求的回应性和公共品提供的效率，以及同国家统一的关系等方面。参见刘海波著：《政体初论》，北京大学出版社2005年版，第42页，第94页，第108页。

^② 朱福惠、刘连泰、周刚志著：《宪法学专论》，科学出版社2006年版，第97页。

^③ [以色列]丹尼尔·J.伊拉扎著，彭利平译：《联邦主义探索》，上海三联书店2004年版，第17—18页。

^④ 对于欧洲中世纪的封建制度，美国历史学家汤普逊曾经做过大致的描述：“封建制度即由个别私人在或大或小的领土范围内，在或高或低的程度上，代表或占有，夺取或行使公共权力的制度。它由地主贵族，俗人或僧侣，男爵或主教或住持在一定的领土范围内，对那里的居民办理行政、执行司法、征收赋税的制度。在这样一个政体里，政府的实质是分裂的。王权只保留了一个空洞的宗主地位（宗主权），只是一个名义上的权力，而国王被缩成为一个阴影而已。”（参见[美]汤普逊著，耿淡如译：《中世纪经济社会史（上册）》，商务印书馆1961年版，第302页。）可见，欧洲在中世纪的封建制度时期，土地财产权与政治统治权实现了高度的统一；国王与封臣之间的关系主要是一种由封建契约确定的“统领”与“效忠”的关系，封臣在自己的领地里行使财产权与统治权，他本身就是名副其实的政治统治者，而不是国王在地方的代表。

议事会为基础而酝酿了代议民主政制的雏形；近代西方社会发展了发达的资本主义商品经济，凭借传统的政治构架形成发达的现代资本主义民主政制。而中国自春秋战国时期即开始形成小农经济，在此基础上通过历代的王朝战争或者农民战争而构造的封建专制政权，沿袭时间长达 2000 多年。小农经济形态下，农业生产以继续生存为目的，分散的经济个体难以与封建官僚及贵族相抗衡，在此基础上无法衍生出保障权力理性运行的政治制度，难以遏制专制权力的恣意专断。故而，不论是以宗室王亲为拱卫的封建制还是以封建官僚为基础的“郡县制”、“州县制”等等，均始终都无法走出“一治一乱”的“历史周期律”。

第二，政制争论的价值取向均是“统一”与“安定”。正如葛剑雄先生所说，“普天之下，莫非王土”的大一统观念在西周时期已经普遍流传，被视为真理而接受，直到今天还没有消除其潜在影响。^①在一个封闭的小农社会中，自然朴素的宗法伦理观念与天道观支配着人们的精神世界，不论是统治者还是被统治者，其内心的政治渴求都被局限于两个相互依存的政治理念——“统一”与“安定”，“统一”是为了“安定”，只有“安定”才能生存；为了“安定”应该“统一”，否则就可能会兵戈四起、割据为战。因此，在中国古代的政治思想中，封建制论者与郡县制论者其实都有一个共同的价值取向，即“统一”与“安定”。譬如，柳宗元在《封建论》中曾言：“汉有天下，矫秦之枉，徇周之制，剖海内而立宗子，封功臣。数年之间，奔命扶伤之不暇，困平城，病流矢，陵迟不救者三代。后乃谋臣献画，而离削自守矣。然而封建之始，郡国居半，时则有叛国而无叛郡，秦制之得亦以明矣。继汉而帝者，虽百代可知也。唐兴，制州邑，立守宰，此其所以为宜也。然犹桀猾时起，虐害方域者，失不在于州而在于兵，时则有叛将而无叛州。州县之设，固不可革也。”^②其中对于秦、汉、唐等几代政制的评价标准，惟在“平叛”而已。

第三，政制争论的主要争点均是政区构架与权力配置。中国封建专制王朝时期的政制，除了封建制与郡县制两种制度模式外，尚有晋代以郡置国的混合模式，自隋代以后则仅有皇子受虚封而无实土，整体上看是古典封建制日趋式微，君主专制逐渐强化。然而，在此过程中，关于政制的争论还涉及到地方层级及其权力配置等问题，周振鹤先生将中国地方行政制度史概括为三个阶段：从郡县二级制向州郡县三机制的转化，从州县二级制向道（路）州县三级制的转化，从省路府州县多级制向省县二级制的简化。其中层级变化的规律主要有两条，一是由高降低，而是由虚入实。^③诚然，古代中国的高层政区，如州、道、路、省，历来都是先作为中央派出机构而存在，后逐渐蜕变为地方政权实体，如此循环往复，体现了传统农业社会政治变迁的内在规律，实难以以某种政制构架而一劳永逸加以遏制；不论是何种方式的中央集权体制，均难以摆脱王朝政治兴衰更替的“历史周期律”。^④

周振鹤先生曾言：“中国历史上政治制度的两次大变局，其一即是封建改而郡县，其二是专制改而共和。”^⑤但是，自 20 世纪初清王朝覆亡以后的所谓“中华民国时期”，共和政制只是有其名而无其实，先有各省军阀割据称雄，后有蒋氏政权独裁专制，这说明：近代“专制改而共和”的政制转型并非可以随着革命

^① 葛剑雄著：《统一与分裂》，三联书店 1994 年版，第 9 页。

^② 柳宗元：《封建论》。

^③ 周振鹤著：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社 2005 年版，第 58—84 页。

^④ 周刚志著：《论公共财政与宪政国家——作为财政宪法学的一种理论前言》，北京大学出版社 2005 年版，第 85—103 页。

^⑤ 周振鹤著：《中国地方行政制度史》，上海人民出版社 2005 年版，第 8 页。

的爆发“一蹴而就”。

1. 1. 3 中国当代的政府体制研究

当今时代，地方政府体制及政府间关系仍然是中国政治学研究的重要领域，中国政治学者对于政府体制的理论观点亦日趋理性。自 20 世纪 90 年代以来，中国政治学学者薄贵利、谢庆奎、林尚立、陈振明、杨宏山等人均对政府间关系（或称“府际关系”）作了富有开拓性的研究。总而言之，中国当代政治学者对于政府体制、中央与地方关系等问题的研究，从整体上呈现出如下几个特征：

第一，研究的时代背景是中国当前社会转型的“大变局”。自近代以来，尤其是自 20 世纪 80 年代以后，中国的社会主义现代化进程明显加快，中国社会呈现出整体转型的态势，即由传统的农业社会向现代社会转型、由计划经济体制向现代市场经济转型，它不仅会引起社会生产、生活方式的深刻改变，当然也会决定中央与地方关系及其相关制度之转变。政治学者们立足于中国政治、经济与社会变革的“大变局”展开思考，体现了其敏锐的理论观察能力与深刻的理论洞察能力。譬如，早在 20 世纪 80 年代末、90 年代初，薄贵利先生就已经对中央与地方关系及其制度改革问题作了深入探讨。他认为，中央与地方的关系，实际上是在一定利益关系基础之上的统治阶级内部的一种政治关系；也就是说，其实质是国家利益与地方利益的关系问题。根据中央集权程度、中央对地方的控制程度以及中央与地方之间运作方式，薄贵利先生将中央与地方关系模式概括为“分割模式”、“分离模式”、“上位包含模式”、“下位包含模式”，“分割与下位包含并存模式”和“分权协作模式”；在现代化的进程之中，中央与地方关系呈现出这样一条历史轨迹，即由分散而走向中央高度集权，再由中央高度集权过渡到适度的地方分权；影响和制约中央与地方关系的因素主要有政治环境、经济结构、政治结构、政治文化、历史传统、民族问题和科技发展水平。根据当时“有计划的商品经济”建设目标，薄贵利先生还提出中国中央与地方关系调整的目标模式应该是变中央高度集权为中央与地方的适度分权体制。^①在今天看来，薄贵利先生的研究结论，尤其是他对于现代化进程中中央与地方关系演变的历史规律，不仅十分接近于当代西方财政联邦主义者的理论观点，也契合了当今中国政府体制改革的整体趋势，具有很强的前瞻性。

第二，研究的价值取向不再局限于“稳定”或“统一”，而是更多地涉及保障公民的政治参与权等现代政治价值理念，尤其是考虑到社会经济的发展。譬如，杨光斌先生即指出：“中央集权的上限是不能导致某一国家机关或个人的过分集权和独断专行，其下限是不得侵犯和剥夺地方的自治权、法人和公民的合法权益；地方分权的上限是在政治上不得危及国家主权和领土的完整、不得损害国家统一的政治法律制度和中央的合法权威，在经济上不得妨碍统一市场体系的建立与发展，其下限是不得侵犯与剥夺地方的自治权、法人和公民的合法权益。”^②杨宏山先生认为，府际关系研究的政治与行政价值在于：“借鉴他国合理因素，完善府际关系模式”、“促进国家整合化，保障国家统一和稳定”、“完善国家治理体系，提高政府善治水平”、“调动多方积极性，促进社会全面发展”，等等。^③万鹏飞先生在《译丛总序》中提出：“地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分，不了解前者，就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府，却有多个地方政府。

^① 薄贵利著：《中央与地方关系研究》，吉林大学出版社 1991 年版，第 9 页、第 11 页，第 17 页，第 80 页，第 130 页，第 195 页。

^② 杨光斌著：《中国政府与政治导论》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 170 页。

^③ 杨宏山著：《府际关系论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 27—36 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库